

## Tilburg University

### Honderd jaar democratisch burgerschap

Hirsch Ballin, Ernst

*Published in:*

Een christelijk-liberale synthese

*Publication date:*

2018

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Hirsch Ballin, E. (2018). Honderd jaar democratisch burgerschap. In G. Harinck, A. van Kessel, & H. Krabbendam (Eds.), *Een christelijk-liberale synthese: 100 jaar pacificatie 1917-2017* (pp. 153-161). (Jaarboek voor de geschiedenis van het Nederlands protestantisme na 1800; Vol. 26). Kok Boekencentrum Uitgevers.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Honderd jaar democratisch burgerschap

Ernst Hirsch Ballin

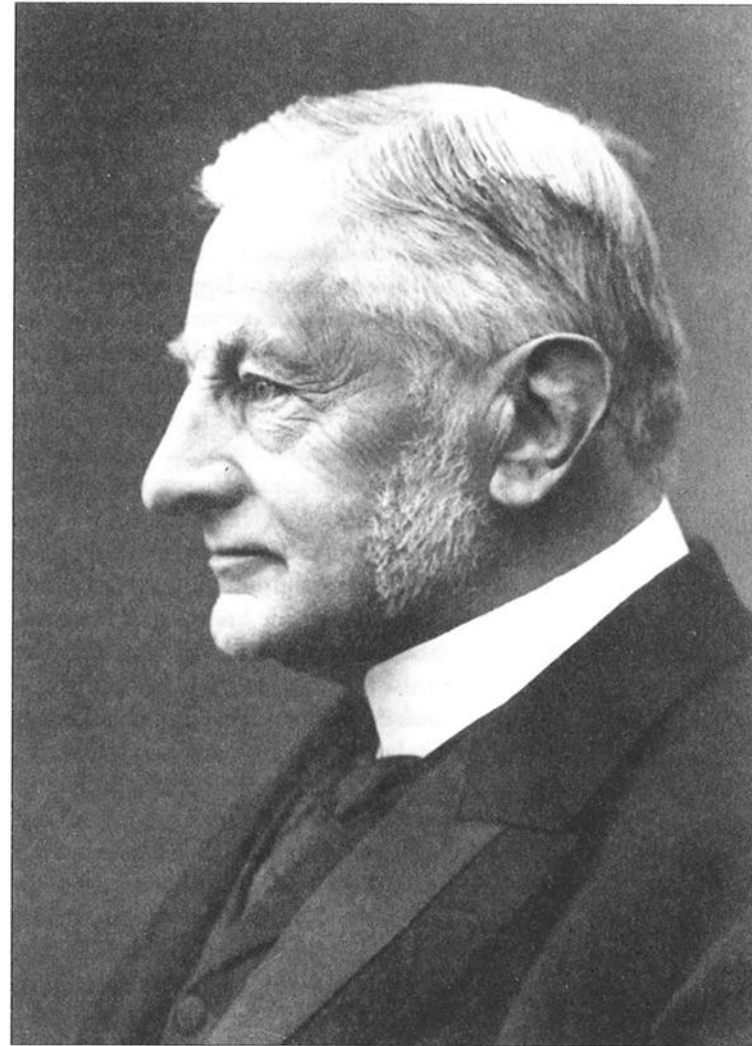
Historische gebeurtenissen kunnen vanuit het verleden en vanuit het heden worden gezien. Dat geldt ook voor de grondwetsherziening van 1917. Vanuit het verleden rijst de vraag hoe te verklaren is dat het hiertoe is gekomen: hoe konden politici die zo verdeeld waren over kiesrecht en onderwijs tot overeenstemming komen en aldus de strijdpunten pacificeren, bevredigen? Maar vanuit het heden gezien is deze grondwetsherziening een beginpunt van ontwikkelingen die zich nog moesten ontploegen, en die door deze gebeurtenis mogelijk werden gemaakt. Dat laatste gezichtspunt wil ik nader uitwerken. De betekenis van de herziening reikt immers veel verder dan enkel de 'pacificatie' van politieke controverses.

In de Nederlandse constitutionele geschiedenis is deze herziening in elk geval een omslagpunt. Zeker, er waren tal van significante momenten aan voorafgegaan. In de Acte (ook: het Placcaat) van Verlatinghe van juli 1581 verklaarden de Staten-Generaal de erfelijke Heer der Nederlanden, Filips II, koning van Spanje, vervallen van zijn rechten. Dat kwam neer op een onafhankelijkheidsverklaring, maar de na enige tussenstappen hieruit voortgekomen Republiek der Verenigde Nederlanden bestond behalve uit de soevereine Noord-Nederlandse gewesten ook uit het aan deze andere gewesten onderworpen gebied van de 'Generaliteitslanden', omvattende grote delen van de huidige provincies Noord-Brabant en Limburg alsook Zeeuws-Vlaanderen. Gelijke rechten voor katholieken en joden werden pas na de stichting van de Bataafse Republiek (1795), in het kielzog van de Franse revolutie, aanvaard. De Grondwetten van de Vereenigde Nederlanden 1814 en van het in 1815 gevormde Koninkrijk der Nederlanden brachten weliswaar een zekere machtsverdeling tussen vorst en parlement en

erkenden grondrechten, maar pas na de grondwetsherziening van 1848, waaraan de naam van J.R. Thorbecke was verbonden, kon zich geleidelijk een parlementair stelsel ontwikkelen. De door uitbuiting van arbeiders in industrie en landbouw opgeroepen sociale bewegingen dwongen in het laatste kwart van de negentiende eeuw een betere arbeidersbescherming en een begin van sociale zekerheid af. Van gelijke rechten als staatsburgers kon men tot 1917 niet spreken, ook niet als men daarbij de koloniale verhoudingen tot inheemse onderdanen en zelfs – tot 1863 – slaven buiten beschouwing zou laten. Tot de op 12 december 1917 afgekondigde grondwetsherziening waren een aanzienlijk deel van de mannelijke Nederlanders wegens hun te gering geachte economische positie of opleiding en alle vrouwelijke Nederlanders uitgesloten van het meest elementaire burgerrecht, namelijk het recht om leden van de volksvertegenwoordiging te kiezen.

De epochale betekenis van die grondwetsherziening is het opheffen van deze beperkingen en uitsluitingen. Als gevolg van de grondwetsherziening van 1917 kregen, behoudens een minimumleeftijdsgrens, alle mannelijke Nederlanders het actief kiesrecht en werden vrouwelijke Nederlanders daarvan niet langer uitgesloten, al bleef een afzonderlijk wet nodig om dit te effectueren; deze kwam in 1919 tot stand, waarna de grondwetsherziening van 1922 het onderscheid naar geslacht geheel liet vallen. Dat de volksvertegenwoordiging wordt gekozen door alle staatsburgers is, in samenhang met de waarborging van fundamentele rechten en de rechtsstaat, een voorwaarde om een staatsbestel zinvol *democratisch* te kunnen noemen. Als men na de festiviteiten van 'Tweehonderd jaar Koninkrijk' (2013-2015) weer constitutionele festiviteiten had willen organiseren, was 'Honderd jaar democratie' of 'Honderd jaar democratisch burgerschap' daarvoor een passende aanduiding geweest.

Men zou kunnen zeggen dat 1917 het jaar was van een vrijwel geruisloze omwenteling in de Nederlandse staat. Dat deze omwenteling zich voltrok was mede het gevolg van het toenemend maatschappelijk verzet tegen de uitsluiting en achterstelling van grote delen van de bevolking. Terwijl echter in de landen die in de Eerste Wereldoorlog waren verweekeld, vooral in de verliezende landen, de gevestigde autoriteiten revolutionair terzijde werden geschoven, zagen de leidende Nederlandse politici nog net bijtijds in dat de bestaande situatie onhoudbaar was geworden. In ander verband heb ik de grondwets-



*Jhr. A.F. de Savornin Lohman. Bron: fotocollectie HDC.*

herziening van 1917 bezien tegen de achtergrond van wat er toen in Europa gebeurde.<sup>1</sup> Op 16 april van dat jaar was Vladimir Lenin per trein in Petrograd aangekomen. In november (volgens de Gregoriaanse kalender, Rusland gebruikte nog de Juliaanse kalender) brak de Oktoberrevolutie uit. In de slag van Cambrai vielen in deze dagen, een eeuw geleden, tienduizenden soldaten. In Duitsland ontstond het revolutionaire klimaat dat zich met *Januarstreiks* in 1918 manifesteerde en later dat jaar tot de *Novemberrevolution* leidde. Niet alles verliep in Nederland rustig en geweldloos – bij het Aardappeloproer in juni 1917 in Amsterdam vielen negen doden en 114 gewonden – maar het grondwetsherzieningsproces was toch eerst en vooral het resultaat van een breed gedragen inzicht in de noodzaak ervan.

Velen zien de grondwetsherziening van 1917 als de moeder van de Nederlandse politieke compromisvorming, waarin de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs werd uitgeruild tegen de aanvaarding van algemeen kiesrecht. Het ene zou een wens ter rechter zijde, het andere ter linker zijde zijn geweest. Maar zo simpel is het alleen in een oppervlakkige beschouwing, die de ogen sluit voor de schakeringen in standpunten aan beide zijden. En ook gaat het eraan voorbij dat de aspiraties voor de toekomst van Nederland zich aan beide zijden in een turbulente ontwikkeling bevonden. Natuurlijk was het een compromis, bezien vanuit de geschiedenis, maar het was meer dan dat, in elk geval meer dan het beslechten van een taai volgehouden strijd.

Compromissen zijn, als ze deugen, meer dan het zetten van een streep onder vroegere meningsverschillen, namelijk het punt van waaruit men nieuwe wegen kan inslaan. Het was de liberale oud-minister mr. Th.H. de Meester, die in het Kamerdebat van 19 oktober 1916 duidelijk maakte dat het beoogde bestel op gedeelde uitgangspunten berustte. Hij herinnerde eraan dat volgens de Liberale Unie

de openbare school, leidend tot Christelijke en maatschappelijke deugden, pedagogisch te verkiezen [is] boven sektescholen en tevens als het beste middel om de eenheid van het volk aan te kweeken. [Echter,] rekening moet gehouden worden met het feit, dat vele duizenden in den lande ... anders daarover denken en in gemoede en naar conscientie overtuigd zijn, dat zij hun kinderen niet mogen zenden naar de openbare school. [Daarmee] komen

wij op het gebied van een strijd, die, met behoud van ieders vrijheid, alleen beslist kan worden door geestelijke wapenen, [niet] door staatsdwang.<sup>2</sup>

In september 1917 zei minister Cort van der Linden:

De hervorming, die wij zullen tot stand brengen, komt tot stand te midden van den wereldoorlog. Zij zal echter haar groote betekenis eerst krijgen na het sluiten van den vrede. Hoe de wereld er uit zal zien wanneer de nieuwe wereldorde uit den tegenwoordigen chaos zal verrijzen, er is niemand die het zich kan verbeelden, maar dat kunnen wij vaststellen, er gaat tegenwoordig door de wereld een geweldige strooming in de richting van meer volksinvloed op den gang van zaken. Welnu, dien grooteren volksinvloed zullen wij schenken zonder de heftige beroeringen, die wij elders waarnemen.<sup>3</sup>

Zoals dat gaat wanneer er een constitutioneel moment is dat door de bevolking bezegeld wordt, waren de Kamerverkiezingen van juni 1917 een soort referendum. De consensus die tussen de politieke partijen was ontstaan, kwam ook daarin tot uitdrukking dat de ontbindingsverkiezingen, die vereist waren voor de tweede lezing van de grondwetsherziening, in de helft van de kiesdistricten zonder tegenkandidaat plaatsvonden. Toen de nieuw gekozen Kamer bijeenkwam, sprak de tachtigjarige jonkheer Alexander de Savornin Lohman, voorman van de Christelijk-Historische Unie (CHU), woorden die wel heel duidelijk van het inzicht blijk gaven dat de kiezers hadden ingestemd met een constitutionele omwenteling. Hij zei dat de verkiezing 'in haar wezen niets was dan een referendum' over de drie voorstellen voor grondwetswijziging met het karakter van 'een belangrijken mijlpaal op het pad onzer politieke ontwikkeling'. In twee punten vatte hij de betekenis ervan samen: 'ten eerste: dat voor Europa de tijd gekomen is, dat geheel de bevolking, in al haar rangen en standen, meer direct dan tot dusver deelneemt aan de bestiering van haar eigen lot; ten tweede: dat, vooral in ons klein land, elke steen des aanstoots die noodeloos onze meer dan ooit nodige samenwerking verstoort, behoort te worden opgeruimd.'<sup>4</sup> Vijf maanden later, op 29 november 1917, met de bijna eenstemmige aanneming door de Eerste Kamer van de wetsvoorstellen in tweede lezing, was de grondwetsherziening voltooid.

Nu wij een eeuw kunnen overzien waarin de grondwetsherziening heeft doorgewerkt vallen er drie met elkaar samenhangende ontwikkelingen op, gerelateerd aan elk van de drie elementen van de grondwetsherziening.

Ten eerste de erkenning van algemeen kiesrecht en dus staatsburgerschap die de burgers 'een stem in het kapittel', *voice*, geeft in de terminologie van Halberstamstrits van constitutionele waarden 'voice, rights and expertise'.<sup>5</sup> Artikel 4 van de Grondwet bepaalt thans: 'Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.'

De identificatie van een individueel uit te oefenen bevoegdheid met een algemeen doel geeft uitdrukking aan een hoog ideaal, maar is ook gewaagd. Ze berust op de verwachting dat de staatsburgers als kiezers niet alleen hun individuele belangen zullen najagen, maar een visie op het algemeen belang – namelijk die van de partij van hun voorkeur – zullen kiezen. Politieke partijen onderscheiden zich dan door een verschillende visie op het algemeen belang, wat iets anders is dan het behartigen van een groepsbelang ten koste van anderen. Een gecommmercialiseerde cultuur kan echter overslaan naar de politieke cultuur, zeker wanneer verkiezingscampagnes worden gemodelleerd naar reclamecampagnes met doelgroepenonderzoek.

Ten tweede dat de verkiezing op basis van evenredige vertegenwoordiging de zwenkingen van het electoraat mitigeert. Voor 1917 bood het districtenstelsel net als in het Verenigd Koninkrijk de mogelijkheid dat een relatieve meerderheid onder de kiezers leidde tot een absolute meerderheid in het parlement. Naar menselijke berekening kunnen daarentegen sinds 1917 in Nederland alleen nog maar coalitieregeringen worden gevormd. Dat is een matigende factor in de Nederlandse politiek. Een omslag in de stemming onder de kiezers kan niet – zoals in een stelsel waarin 'the winner takes it all' – tot een ontrechting van minderheden leiden. De *rights* van de individuele burger zijn, zelfs als er (zoals hier) geen constitutioneel rechtspraak is, beter gewaarborgd in een tot matiging dwingende constitutionele structuur. De bereidheid tot het aangaan van politieke verbindingen tussen verschillende stromingen wordt daardoor noodzakelijk.

Ten derde dat het staatsburgerschap educatie vereist (formele op school, informele in de werking van sociale verbanden zoals verenigin-

gen). De financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs ging gepaard met de invoering van gelijke eisen van deugdelijkheid, zodat alle kinderen worden gevormd tot burgers met burgerdeugden. Die verwachting werd alom verwoord, onder andere door de liberale woordvoerder De Meester (zie hierboven). De vorming tot staatsburgerschap betekent dat het werk van de bureaucratie met haar *expertise* transparant moet zijn. De ontwikkeling van het bestuursrecht (met beginselen van behoorlijk bestuur, openbaarheid en klachtrecht) begunstigt dit, maar staat onder druk met het toegenomen risico van manipulatie in de nieuwsvoorziening (*fake news*, met bijbehorende complottheorieën).

Burgerschap centraal stellen, voor het eerst zonder groepsgewijze uitsluitingen, betekende een acceptatie van verscheidenheid. Zelfs godsdienstvrijheid, in een vrije samenleving een hoog goed, is geen legitimatie voor het aantasten van die vrijheid zelf. Burgerschap moet aan een aantal kwaliteiten voldoen en manifesteert zich in de bijna-onaantastbaarheid van het staatsburgerschap (volgens verdragen die staatloosheid tegengaan) en een aanspraak op de verlening ervan, als iemand daadwerkelijk deel uitmaakt van een verband. Daarom moet het zelf als object van een fundamenteel recht worden gezien, ook met het oog op de positie van immigranten die nog geen staatsburger zijn. Moeten zij zich eerst laten assimileren, of is hun vermogen tot participatie vereist, maar ook voldoende beslissend? Of is elke andere eis dan formele criteria er een teveel?

In de huidige discussie over de vitaliteit van het parlementair-democratische stelsel wordt ook een legitieme wedervraag gesteld: doet mijn stem ertoe? Verwachtingen van democratie als bedieningspaneel van de staat zijn tot mislukken gedoemd. Het komt aan op procedures van participatie. Deliberatie is een vereiste van democratische politiek. Zoals Aristoteles en in zijn voetspoor Thomas van Aquino schreven in hun beschouwingen over deugden: die van burgerschap en van leiderschap moeten in wezen dezelfde zijn.<sup>6</sup>

Dit brengt mij, als conclusie, bij het belang van de procedurele kenmerken van een democratische constitutie. De waarde van deliberaties is gelegen in het onderzoeken van zowel feiten als (politieke) beoordelingen; deze beoordelingen vinden plaats met inachtneming van fundamentele waarborgen voor een ieders fundamentele rech-

ten respecterende besluitvorming. De bewaking van dit proces in goed functionerende constitutionele rechtspraak is – anders dan politici vaak geneigd zijn te denken – geen belemmering maar juist een ruggeleuning voor het politieke debat. Dit blijkt bijvoorbeeld daaruit dat de inkadering van de Europese Unie (EU) en Economische en Montaire Unie (EMU) door de Duitse constitutionele rechtspraak, ook al werd zij soms als belemmerend ervaren, uiteindelijk heeft bijgedragen aan de acceptatie van Europese bevoegdheden. Voor hun informatievoorziening zijn de leden van het parlement op de regering aangewezen, maar de manipuleerbare flow van *news* en tweets kan het democratisch bestel ontregelen. Ook dat is een reden de integriteit van het constitutionele bestel systematisch te thematiseren en daarmee ook de eigen regels van constitutioneel procesrecht.

#### Noten

1. E.M.H. Hirsch Ballin, *De stille revolutie van 1917. Dwarsverbindingen in democratisch burgerschap en onderwijs* ((e-book) Amsterdam 2017).
2. Handelingen II 1916/17, 173.
3. Handelingen II 1917/18, 26.
4. Handelingen II 1917, 3-4.
5. D. Halberstam, 'Local, global and plural constitutionalism: Europe meets the world', in: G. de Búrca & J.H.H. Weiler (eds.), *The Worlds of European Constitutionalism* (Cambridge / New York 2012) 150-202.
6. Zie E. Clayton, 'Aristotle: Politics', in: J. Fieser & B. Dowden, *Internet Encyclopedia of Philosophy*, <http://www.iep.utm.edu/aris-pol/#SH9b>: 'Participation in deliberation and decision making means that the citizen is part of a group that discusses the advantageous and the harmful, the good and bad, and the just and unjust, and then passes laws and reaches judicial decisions based on this deliberative process. This process requires that each citizen consider the various possible courses of action on their merits and discuss these options with his fellow citizens. By doing so the citizen is engaging in reason and speech and is therefore fulfilling his telos, engaged in the process that enables him to achieve the virtuous and happy life.'

Andere geraadpleegde literatuur:

- J.Th.J. van den Berg & J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946* (Amsterdam 2013).
- J. Bosmans & A. van Kessel, J.Th.J. van den Berg & J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar: Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1945* (Amsterdam 2016) 547-574.
- E.M.H. Hirsch Ballin, 'Religious Citizens: On the Relation between Freedom

- of Religion and the Separation of Church and State' in H.-G. Ziebertz & E.M.H. Hirsch Ballin (eds.), *Freedom of Religion in the 21st Century: A Human Rights Perspective on the Relation between Politics and Religion* (Leiden/Boston 2016) 92-104.
- E.M.H. Hirsch Ballin, *Citizens' Rights and the Right to Be a Citizen* (Leiden/Boston 2014).
- F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922* (Arnhem 1925).
- S. McMeekin, *The Russian Revolution. A New History* (New York 2017).
- D. Mentink, B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, 'Commentaar op artikel 23 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (red.), *Artikelsgevoegde commentaar op de Grondwet* (webeditie 2017, [www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).
- P.J. Oud (bewerkt door J. Bosmans), *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940* (Assen 1987). P.J. Oud, *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland, Deel I, 1918-1922* (Assen 1948).
- P.J. Oud, *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland, Deel I, 1918-1922* (Assen 1948).
- J. Loots, *Voor het volk, van het volk: Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*, (Amsterdam 2004).
- B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, 'Artikel 23 op de tocht? Naar een debat over betekenis en toekomst van de onderwijsvrijheid', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge e.a., *Getuigend staatsrecht. Liber amicorum A.K. Koekkoek* (Nijmegen 2005).
- A. van der Woud, *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw* (Amsterdam 2010).
- J.L. van Zanden & A. van Riel, *Nederland 1780-1914. Staat, instituties en economische ontwikkeling* (Amsterdam 2000) 109 e.v.